



Fframweithiau cyllidebol a chyllidol tymor canolig: trosolwg ac enghreifftiau rhyngwladol

Cyflwyniad

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae llywodraethau ledled y byd wedi bod yn ymdopi ag amrywiaeth gymhleth o heriau cyllidol. Mae'r rhain yn amrywio o ysgytwadau cyllidol tymor agosach, fel y rheini a gafodd eu sbarduno gan bandemig Covid-19, a chwyddiant byd-eang cynyddol yn dilyn ymosodiad Rwsia ar Wcráin, i bwysau cynyddol ar wariant cyhoeddus sy'n cael ei sbarduno gan ffactorau tymor hwy fel poblogaeth yn heneiddio a'r newid yn yr hinsawdd. Mae'r cyfuniad hwn o'r lefelau uchaf erioed o ddyled a galwadau cynyddol ar wariant cyhoeddus wedi rhoi pwyslais o'r newydd ar gynaliadwydd cyllidol i lawer o wledydd, wrth iddynt ymdrechu i symud y tu hwnt i gyfnod sy'n cael ei reoli gan yr angen i ymateb i ysgytwadau economaidd, refeniw a gwariant enfawr; mynd i'r afael â thueddiadau a phwysau tymor hwy; a dychwelyd i lwybr cyllidol tymor canolig sefydlog a phwrrpasol.

Yn y cyd-destun hwn, mae fframweithiau cyllidebol a chyllidol tymor canolig yn cael sylw o'r newydd fel adnoddau allweddol ar gyfer cysoni penderfyniadau cyllidol a chyllidebol dros y tymor canolig. Cydnabyddir ers tro ei fod yn chwarae rhan hanfodol mewn llunio polisiâu cyllidol, cyllid tymor canolig a fframweithiau cyllideb fel set o brosesau, systemau a threfniadau sefydliadol rheoli arian cyhoeddus cydgysylltiedig i ymestyn gorwel llunio polisiâu cyllidebol ac ariannol y tu hwnt i'r calendr cyllideb blynyddol, gan roi persbectif tymor canolig ac ymgorffori ystyriaeth o oblygiadau cyllidol polisiâu a rhaglenni'r llywodraeth yn y dyfodol. Y prif gymhelliad

dros gyflwyno'r ffocws amlflwyddyn hwn yw mynd i'r afael â'r her i gynnal disgyblaeth gyllidol sy'n cael ei chreu gan fyrdymhoriaeth cyllidebu blynyddol traddodiadol (Harris et al, 2013). Mae gwneud penderfyniadau treth a gwariant gan ystyried eu heffaith ariannol yn unig dros gyfnod o 12 mis yn creu risg gyson y bydd penderfyniadau'n cael eu gwneud nad ydynt yn gynaliadwy yn y tymor canolig a'r tymor hwy. Mae cyllidebu tymor canolig yn ceisio mynd i'r afael â'r broblem hon drwy sicrhau bod yr holl benderfyniadau treth a gwariant yn cael eu gwneud gyda dealltwriaeth lawn o'u goblygiadau cyllidol tymor canolig, yng nghyd-destun polisi cyllidol cyfanredol clir.

Amcan pellach fframweithiau cyllidebol a chyllidol tymor canolig yw darparu mwy o sefydlogrwydd tymor canolig i adrannau'r llywodraeth mewn dyraniadau cyllideb, yn ogystal â chefnogi agendâu polisi sydd â goblygiadau tymor canolig i dymor hir, fel buddsoddiad cyhoeddus ar gyfer y newid i sero net. Mae'r sefydlogrwydd cyllido hwn yn ei gwneud yn haws i adrannau gynllunio gwariant amlflwyddyn a thrwy hynny gefnogi darpariaeth effeithlon ac effeithiol.

Mantais ychwanegol fframweithiau tymor canolig yw eu bod yn blaenoriaethu gwariant y llywodraeth yn well drwy helpu i fynd i'r afael â thueddiadau cyllidebu blynyddol i anhyblygrwydd gormodol a diffyg ail-flaenoriaethu, a chaniatáu i bryderon tymor byr reoli dyraniadau cyllideb, gan anwybyddu'r tymor hwy ar yr un pryd. Mae'r persbectif tymor canolig yn helpu, ar y cyd â diwygiadau eraill fel yr adolygiad o wariant, i ymosod ar raddoliaeth gyllidebol. Mae graddoliaeth yn cyfeirio at y duedd i fethu

dadansoddi'n feirniadol swmp gwariant parhaus - "gwaelodlin" - a seilio'r broses gyllidebu bron yn gyfan gwbl ar newidiadau cynyddrannol i wariant, fel bod patrymau gwario'n ymwreiddio yn wyneb anghenion a blaenoriaethau sy'n esblygu (World Bank, 2023, Rhwydwaith Sefydliadau Cyllidol Annibynnol yr UE, 2021).

I grynhoi, ystyrir bod fframweithiau cyllidebol a chyllidol tymor canolig yn dod ag amrywiaeth o fanteision i wneud penderfyniadau cyllidol a chyllidebol yng nghyswllt cyllidebu blynyddol traddodiadol (Banc y Byd, 2023, Moretti, 2023, Harris, et al., 2013):

- dod â mwy o dryloywder a realaeth i'r broses o lunio cyllidebau, gan ddarparu sylfaen fwy cadarn ar gyfer disgyblaeth gyllidol a chynaliadwyedd;
- darparu mwy o ddulliau rhagweld cyllidebol tymor canolig i adrannau gwario ac agendâu polisi pwysig fel y newid i sero net;
- sicrhau bod gwariant yn cael ei flaenoriaethu'n fwy effeithiol drwy wella'r broses o drosi amcanion a chyfyngiadau cyllidol yn flaenoriaethau strategol, a chysylltu'r rhain yn well ag agregau cyllideb eang a chynlluniau gwariant manwl; a
- gwella'r broses o ddyrannu adnoddau, lleihau anwadadwydd o ran gwariant, a sbarduno symudiad oddi wrth wariant anghynhyrchiol;

Mae gweddill adrannau'r papur briffio hwn yn nodi:

- diffiniadau a nodweddion allweddol;
- nodweddion dylunio allweddol y mae fframweithiau tymor canolig yn gwahaniaethu'n sylweddol rhyngddynt;
- cipolwg ar gynllunio a gweithredu cyllidebau tymor canolig; ac
- enghreifftiau rhyngwladol.

Diffiniadau a nodweddion allweddol

Fel y nodwyd uchod, mae'r label '**fframweithiau cyllidol a chyllidebol tymor canolig**' yn

cwmpasu'n fras y prosesau, y systemau a'r strwythurau sefydliadol rhyngberthynol sydd wedi'u cynllunio i ymestyn y broses o wneud penderfyniadau cyllidol a chyllidebol y tu hwnt i gyfyngiadau'r calendr cyllideb blynyddol. Er bod consensws cryf ynghylch gwerth a manteision mabwysiadu persbectif tymor canolig wrth lunio polisïau cyllidol a chyllidebol, mae diffiniadau a therminoleg fanylach yn amrywio'n sylweddol yn y llenyddiaeth academiaidd a llwyd, gyda gorgyffwrdd a gwahaniaethau rhwng cysyniadau allweddol, gan gynnwys 'fframweithiau gwariant tymor canolig (medium-term expenditure frameworks neu MTEFs)', 'fframweithiau cyllidol tymor canolig (medium-term fiscal frameworks neu MTFFs)', a 'fframweithiau cyllideb tymor canolig (medium term budgetary frameworks neu MTBFs)'. Mae'r papur hwn yn canolbwyntio ar y ddau gysyniad olaf ac yn dilyn Harris et al. (2013) wrth bwysleisio pwysigrwydd gwahaniaethu rhyngddynt, yn ogystal â deall sut maent yn rhyngweithio â'i gilydd a systemau a phrosesau ehangach polisi cyllidol a chyllidebol.

Er mwyn egluro'r dull gweithredu a ddefnyddir yn y papur hwn, mae'r adran ganlynol yn diffinio fframweithiau cyllidol tymor canolig (MTFFs) a fframweithiau cyllideb tymor canolig (MTBFs) fel elfennau gwahanol ond cydberthynol o'r broses o lunio polisïau cyllidol a chyllidebol. Yn ei hanfod, gellir deall '**fframwaith cyllidol tymor canolig (MTFF)**' fel dull ar gyfer gosod amcanion a thargedau macro-gyllidol amlflwyddyn, gan gwmpasu'r rheolau a'r prosesau penodol y mae'n ofynnol i lywodraeth 'ymrwymo iddynt, adrodd yn eu herbyn, a chael ei dal yn atebol am amcanion cyllidol cyfanredol tymor canolig, fel terfynau dyled, targedau gwarged neu derfynau diffyg' (Harris, et al., 2013: 138). Fel arfer, bydd hyn yn cynnwys cyfuniad o ragolygon macroeconomaidd a chyllidol amlflwyddyn a chyfleu targedau cyllidol tymor canolig cyfatebol.

Ar y llaw arall, mae '**fframwaith cyllideb tymor canolig (MTBF)**', yn cynnwys cyfres o weithdrefnau, offer a threfniadau sefydliadol ar gyfer blaenoriaethu, cyflwyno a rheoli refeniw a gwariant mewn persbectif amlflwyddyn, ac maent yn adnoddau allweddol ar gyfer trosi

amcanion cyllidol tymor canolig llywodraeth i'w chyllidebau blynyddol (Harris, et al., 2013, Rhwydwaith Sefydliadau Cyllidol Annibynnol yr UE, 2021). Wrth roi'r adnoddau i lywodraethau raglennu eu polisi cyllidebol ar sail amflwydd, dadleuir bod MTBFs yn hanfodol ar gyfer dod â'r amcanion cyllidol tymor canolig a'r cyfyngiadau sydd wedi'u gwreiddio yn yr MTFF i 'arena penderfyniadau gwleidyddol' y broses gyllidebol – heb MTBF, mae perygl y bydd amcanion cyllidol tymor canolig a phrosesau cyllidebol llywodraeth yn cael eu datgysylltu (Rhwydwaith Sefydliadau Cyllidol Annibynnol yr UE, 2021).

Yn y diffiniad hwn, mae gan MTBFs y nodweddion allweddol canlynol yn gyffredin (Harris et al., 2013):

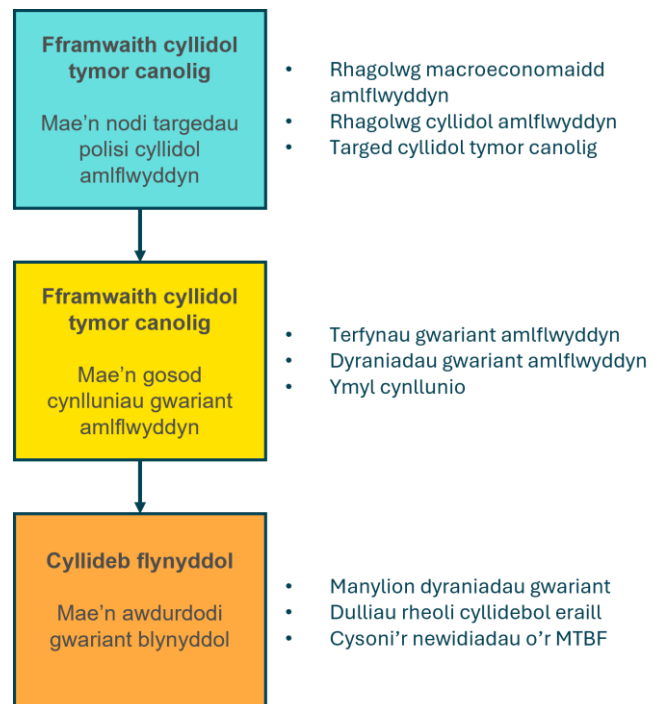
1. *Amcangyfrifon amflwyddyn cadarn o'r holl refeniw a gwariant.* O ran gwariant, mae hyn yn golygu dau beth. Yn gyntaf, amcangyfrifon amflwyddyn o gostau'r holl opsiynau gwario newydd sy'n cael eu hystyried. Yn ail, llinellau sylfaen cynhwysfawr ar gyfer gwariant sy'n amcangyfrif y gwariant dros nifer o flynyddoedd sy'n ofynnol er mwyn parhau â holl bolisïau a rhaglenni cyfredol y llywodraeth, gan fesur amrywiadau gwariant o flwyddyn i flwyddyn o safbwynt polisi neu raglen benodol er mwyn cynnal ei lefel bresennol (mae'r llinellau sylfaen hefyd yn ailadroddol ac yn cael eu diweddu'n fewnol i adlewyrchu pob penderfyniad polisi newydd sy'n cael effaith ar wariant).
2. *Prosesau gwneud penderfyniadau cyllidebol sydd wedi'u cynllunio i sicrhau bod effaith ariannol holl benderfyniadau'r llywodraeth ar wariant a refeniw yn gyson â'r amcanion cyllidol cyfunol a nodir yn y MTFF (e.e. terfynau dyled a diffyg).*
3. *Dulliau ar gyfer blaenoriaethu gwariant – sicrhau bod gwariant yn cael ei ddyrannu*

yn unol â blaenoriaethau tymor canolig y llywodraeth.

4. *Dulliau rheoli gwariant – monitro a gorfodi cydnawsedd llinellau sylfaen gwariant amflwyddyn wedi'u diweddu â chynlluniau gwariant tymor canolig cymeradwy.*
5. *Trefniadau atebolrwydd – galluogi'r senedd a'r cyhoedd i asesu cydymffurfiaeth â'r amcanion cyllidebol a chyllidol tymor canolig sydd wedi'u datgan dros amser.*

Drwy'r nodweddion rhyng-gysylltiedig hyn y mae MTBFs yn galluogi llywodraethau i sefydlu, cynnal a chael eu dal yn atebol i gynlluniau gwario amflwyddyn yn unol â'r targedau cyllidol tymor canolig a nodir yn eu MTFF (mae trosolwg o'r berthynas rhwng fframweithiau cyllidol tymor canolig, fframweithiau cyllideb tymor canolig a chyllidebau blynyddol wedi'i amlinellu yn Ffigur 1 isod).

Ffigur 1: Y berthynas rhwng MTFFs, MTBFs, a chyllidebau blynyddol



Ffynhonnell: Addaswyd o Cangiano a ddyfynnwyd yn Rhwydwaith Sefydliadau Cyllidol Annibynnol yr UE, 2021.

Fel y mae hyn yn ei amlygu, mae fframwaith tymor canolig priodol yn gofyn am integreiddio'r persbectif tymor canolig yn llawn i'r broses o baratoi'r gyllideb, ni waeth a yw dyraniadau cyllideb i adrannau'n rhai blynyddol neu'n rhai amlflwydd. Felly, dylai'r MTBF gael ei integreiddio'n llawn yng nghalendr y gyllideb, dogfennau ac adroddiadau'r gyllideb.

Cynllunio a gweithredu fframwaith cyllideb tymor canolig

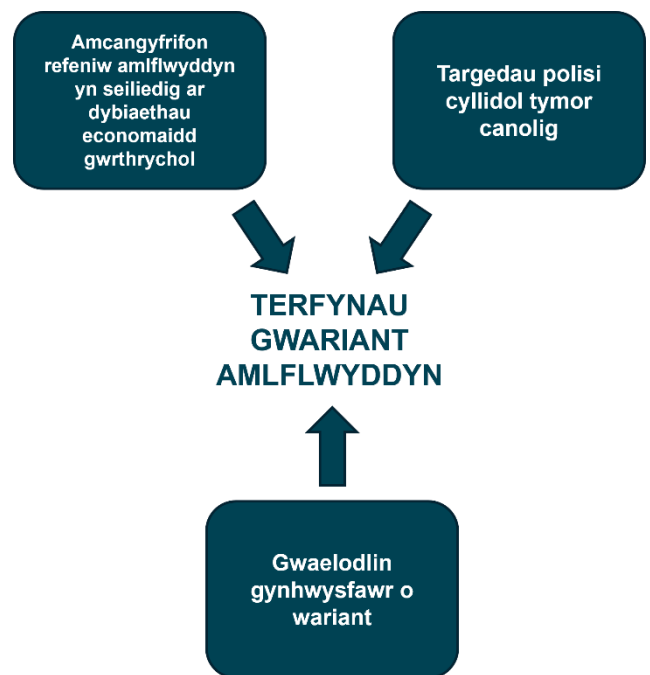
Er bod gan yr MTBFs hyn bob un o'r nodweddion a ddisgrifir uchod yn gyffredin, mae cryn amrywiaeth mewn ymarfer o ran sut mae pob un yn cael ei gynllunio a'i weithredu a sut mae'r dewisiadau dylunio gwahanol hyn yn cyfuno i ffurfio'r fframwaith cyffredinol, gan adlewyrchu cyd-destunau ac amcanion gwahanol ar gyfer gweithredu proses gyllidebu tymor canolig. (Mae Atodiad 1 yn rhoi crynodeb o'r dewisiadau allweddol sy'n gysylltiedig â dylunio a gweithredu MTBF.)

Un gwahaniaeth arbennig o bwysig rhwng fframweithiau cyllideb tymor canolig mewn gwahanol wledydd yw bod llawer – ond nid pob un – yn ymgorffori'r broses gyllidebu o'r brig i lawr. Nodwedd ddiffiniol cyllidebu tymor canolig o'r brig i lawr yw bod paratoi'r gyllideb yn cael ei ddisgyblu drwy ddefnyddio terfynau gwariant cyfanredol dros nifer o flynyddoedd, sy'n cynrychioli lefel cyfanswm y gwariant sy'n gydnaws ag amcanion cyllidol cyfanredol tymor canolig lefel uchel y llywodraeth (fel y nodir yn yr MTFF). Pennir lefel y terfynau amlflwyddyn hyn ar y cyd gan yr amcanion cyllidol cyfanredol tymor canolig hyn ac **amcangyfrifon referniw tymor canolig** yn seiliedig ar dybiaethau economaidd gwrthrychol (gan gynnwys, er enghraifft, y rhagolwg ar gyfer twf GDP).

Mewn fframwaith cyllidebu tymor canolig o'r brig i lawr, diffinnir y **gofod cyllidol** sydd ar gael i ariannu gwariant newydd (neu doriadau treth) fel y gwahaniaeth rhwng yr uchafswm gwariant cyfanredol a'r llinell sylfaen gwariant (gweler uchod). Mae'r amcangyfrif penodol o'r gofod cyllidol sydd ar gael – ar y cyd â'r posibilrwydd o gynyddu gofod cyllidol drwy leihau llinellau sylfaen – yn cefnogi penderfyniadau ar

aiddyrannu sydd eu hangen i gyflawni amcanion polisi tymor canolig y llywodraeth (OECD, 2022) (gweler ffigur 2 am drosolwg o sut mae targedau polisi cyllidol tymor canolig, amcangyfrifon referniw a llinellau sylfaen gwariant yn cyfuno i siapiaio lefel y cyfyngiadau ar wariant yn y dyfodol a nodir mewn terfynau gwariant amlflwyddyn mewn fframwaith cyllidebu tymor canolig o'r brig i lawr).

Ffigur 2: Gosod terfynau gwariant amlflwyddyn



Ffynhonnell: Addaswyd o OECD, 2022.

Nodwedd arall o ran cynllunio fframweithiau cyllideb tymor canolig sy'n amrywio'n sylweddol rhwng gwledydd yw'r defnydd o **ddyraniadau amlflwyddyn** penodol i adrannau. Yn fframweithiau cyllideb tymor canolig rhai gwledydd – gan gynnwys y Deyrnas Unedig – mae adrannau'n cael dyraniadau cyllideb penodol nid yn unig ar gyfer y flwyddyn ariannol nesaf, ond ar gyfer pob blwyddyn dros y tymor canolig. Mae hyn yn rhoi lefel arbennig o uchel o sicrwydd iddynt ynghylch dyraniadau cyllideb yn y dyfodol. Fodd bynnag, yn y rhan fwyaf o wledydd sydd â fframweithiau cyllideb tymor canolig datblygedig, ni wneir ymrwymïadau o'r fath i adrannau ynghylch eu dyraniadau cyllideb

y tu hwnt i'r flwyddyn ariannol nesaf.

Fel y soniwyd ar y dechrau, un o amcanion pwysig cyllidebu tymor canolig yw darparu mwy o sefydlogrwydd tymor canolig yn nyroniadau'r gyllideb i adrannau'r llywodraeth ac agendâu polisi fel sero net. Cyflawnir yr amcan hwn hyd yn oed heb ddefnyddio dyraniadau cyllideb penodol dros nifer o flynyddoedd. Y rheswm am hyn yw bod y ffaith bod y gyllideb yn cael ei llunio o safbwynt tymor canolig yn golygu, yn gyntaf, bod adrannau'n gwybod bod eu llinellau sylfaen yn gyson ag amcanion cyllidol y llywodraeth dros y tymor canolig. Yn ail, mae'n lleihau'n sylweddol y tebygolrwydd y bydd gwariant neu refeniw annisgwyl yn gorfodi'r llywodraeth i wneud addasiadau sylweddol heb eu disgwyl o un flwyddyn i'r llall i gyllidebau adrannol.

Un o nodweddion angenrheidiol olaf MTBFs yw eu bod yn cynnwys dulliau rheoli gwariant sy'n rheoli sut mae llinellau sylfaen amlflwyddyn yn cael eu diweddarau a'u cysoni â'r cynlluniau gwariant amlflwyddyn cymeradwy yn barhaus. Yn olaf, bydd MTBF effeithiol yn cwrddu trefniadau atebolrwydd lluosog y gall y ddeddfwrfa a'r cyhoedd asesu cydymffurfiaeth â'r amcanion cyllidol a chyllidebol tymor canolig a nodwyd dros amser (Harris et al, 2013).

Heriau ac argymhellion ar gyfer gweithredu MTBFs yn llwyddiannus

Mae astudiaethau sy'n edrych ar weithredu MTBFs yn rhybuddio bod y newid o gyllidebu blynyddol i gyllidebu tymor canolig yn heriol iawn. Un rhwystr sylfaenol yw bod galwadau ar y llywodraeth yn y dyfodol yn ansicr yn eu hanfod; er bod MTBF sydd wedi'i gynllunio'n dda yn gallu lleihau ansicrwydd ynghylch gofynion gwariant yn y dyfodol, mae pwysau annisgwyl yn anochel a rhaid delio â hynny naill ai drwy gynyddu cyfanswm y gwariant (a pheryglu tanseilio hygrededd proses y gyllideb tymor canolig), diwygio dyraniad y gwariant, neu adael cyfran sylweddol o'r gwariant heb ei ddyrannu ar gyfer cyfnod y fframwaith (neu drwy ryw gyfuniad o'r mesurau hyn) (Harris, et al., 2013). Mae sut mae llywodraeth yn dewis datrys

y tensiynau hyn yn allweddol i ddyluniad cyffredinol ei MTBF (gweler y tabl yn Atodiad 1 i gael rhagor o wybodaeth am y dewisiadau sydd ar gael).

Mae heriau eraill a nodwyd yn y llenyddiaeth yn cynnwys y canlynol (Raudla, et al., 2022, Radu, 2023, Curristine, et al., 2024):

- galluoedd cyfyngedig ar gyfer rhagolygon economaidd cywir a data amserol;
- diffyg ymrwymiad gwleidyddol;
- diffyg integreiddio MTBFs â phroses y gyllideb flynyddol;
- heriau o ran sicrhau bod terfynau gwariant amlflwyddyn yn cael effaith wirioneddol ar baratoi cyllidebau (yn aml yn adlewyrchu gweithdrefnau penderfynu strategol gwan a phroses dyrannu cyllideb annigonol) ac;
- anawsterau wrth ddelio â'r ansicrwydd sy'n gynhenid mewn amcanestyniadau amlflwyddyn.

Er mwyn sicrhau bod MTBF wir yn arwain y gwaith o baratoi'r gyllideb a'i fod yn fwy nag ymarfer papur, mae'n allweddol er mwyn sicrhau ymrwymiad gwleidyddol ar y lefel uchaf. Gellir hyrwyddo perchnogaeth wleidyddol lefel uchel o'r MTBF drwy'r canlynol (Curristine, et al., 2024):

- amcanion cyllidol tymor canolig wedi'u diffinio'n glir ac wedi'u cymeradwyo naill ai drwy ddeddfwriaeth neu arweinyddiaeth wleidyddol;
- cyfleu i wleidyddion sut mae'r MTBF yn ymwneud â chyflawni amcanion cyllidol a blaenoriaethau polisi'r llywodraeth mewn ffordd sy'n gynaliadwy yn ariannol; a
- sefydlu pwyllgor gyda chyfranogiad gwleidyddol lefel uchel i drafod a chymeradwyo strategaeth gyllidol y llywodraeth a'r MTBF (a/neu gael cymeradwyaeth y cabinet).

Ystyrir hefyd ei bod yn hanfodol sefydlu trefniadau sefydliadol sy'n cysylltu'r MTBF â phroses y gyllideb flynyddol, gan helpu i sicrhau

ei fod yn cael ei integreiddio'n effeithiol i'r broses o lunio polisïau cyllidebol a chyllidol. Mae'r opsiynau ar gyfer hyn yn cynnwys (ibid):

- cynnwys cam strategol i'r gyllideb i sicrhau bod cyfanswm y terfynau gwariant yn cael eu cymeradwyo ar y lefel uchaf a bod dyraniadau i wariant neu bolisïau refeniw newydd yn adlewyrchu blaenoriaethau'r llywodraeth, gan ystyried eu heffaith gyllidebol tymor canolig; a
- sefydlu strwythur sefydliadol penodol sy'n nodi rolau a chyfrifoldebau rhanddeiliaid allweddol, a rhoi dulliau cydlynu ffurfiol ar waith rhwng rhanddeiliaid (fel gweithgorau macro-gyllido).

Fodd bynnag, fel yr awgrymir uchod, mae llawer o'r heriau a wynebwr wrth fabwysiadu gorwel tymor canolig wrth gyllidebu yn ymwneud â gwendidau sy'n bodoli eisoes ym mhroses y gyllideb flynyddol ei hun ac yn cael eu gwaethygu ganddynt (Allen, et al., 2017). Hyd yn oed gyda chyllidebu blynyddol traddodiadol, hynny yw, gall fod yn anodd sicrhau bod alldro'r gyllideb yn gyson â'r gyllideb gymeradwy, yn enwedig os nad yw cyllidebau wedi'u paratoi'n dda (gan arwain at ddyraniadau nad ydynt yn adlewyrchu gwir gostau rhaglenni a pholisïau) neu os nad oes digon o reolaeth dros ymrwymïadau gwariant yn ystod y flwyddyn (gan arwain at orwario) (Curristine, et al., 2024). Felly, mae gwella hygyrdd y gyllideb flynyddol yn rhag-amod pwysig ar gyfer rhoi MTBF ar waith yn effeithiol. Ar y llaw arall, mae MTBFs yn perfformio'n fwyaf effeithiol pan fydd prosesau paratoi cyllideb wedi'u strwythuro'n dda, gan adlewyrchu'r elfennau canlynol (ibid):

- mae'r gyllideb a phroses y gyllideb yn gynhwysfawr, gan gwmpasu holl refeniw a gwariant llywodraeth ganolog a chyda'r holl benderfyniadau gwariant mawr yn cael eu gwneud ar yr un pryd (gyda chyfyngiadau ar y gallu i gyflwyno polisïau newydd sydd â goblygiadau cyllidol y tu hwnt i'r gyllideb ei hun); a

- cymharol brin yw'r ymrwymïadau gwariant sefydlog neu wedi'u clustnodi (gall y mathau hyn o anhyblygrwydd gwariant yn y gyllideb leihau cwmplas y llywodraeth i ailddyrrannu adnoddau yn wyneb polisïau neu ofynion newydd, gan gynyddu'r pwysau i fynd y tu hwnt i derfynau gwariant y cytunwyd arnynt).

Rhagamod arall ar gyfer cyllidebu tymor canolig effeithiol a nodir yn aml yn y llenyddiaeth yw'r gallu i gyfrifo rhagolygon macroeconomaidd a chyllidol cywir a chredadwy, wedi'u hategu gan ddata amserol a thybiaethau economaidd tryloyw a gwrthrychol. Yng nghyd-destun cynllunio cyllideb tymor canolig, ystyrir bod cael rhagdybiaethau economaidd yn gywir yn arbennig o bwysig ar gyfer llunio rhagolwg refeniw a llinell sylfaen gwariant realistig, ac felly galluogi asesiad cywir o ofod cyllidol yn y dyfodol. Mae argymhellion ymarfer ar gyfer gweithredu MTBFs yn aml yn tynnu sylw at yr angen i wledydd gryfhau prosesau a chynyddu tryloywder ynghylch llinellau sylfaen, ac ystyried mai'r rhain yw'r bloc adeiladu ar gyfer terfynau gwariant credadwy. Mae'r opsiynau ar gyfer gwneud hyn yn cynnwys cyhoeddi llinellau sylfaen a'r methodolegau manwl sy'n sail iddynt, galluogi llinellau sylfaen i chwarae eu rhan lawn yn y gwaith o osod terfynau gwariant a llunio cyllidebau; a gweithredu diweddariadau o linellau sylfaen yn ystod y flwyddyn, er mwyn rhoi rhybudd cynnar ar effeithiau ariannol unrhyw benderfyniadau polisi a wneir y tu allan i broses y gyllideb (Moretti, 2023). Yn yr un modd, amlygir yn aml yn y llenyddiaeth y gall mewnbwn i ragolygon macroeconomaidd gan sefydliadau cyllidol annibynnol fod yn hanfodol i wella eu cywirdeb a'u hygyrdd, ac felly i gryfhau gweithrediad cyffredinol proses gyllidebu tymor canolig (Moretti, 2023, Banc y Byd, 2024, Harris, et al., 2013, OECD, 2022). Yn olaf, mae'r llenyddiaeth yn cyfeirio at amrywiaeth o argymhellion ar gyfer sicrhau hygyrdd y terfynau gwariant amlflwyddyn sy'n diffinio MTBFs o'r brig i lawr (trafodir y rhain yn y tabl yn Atodiad 1 ar y dewisiadau dylunio sydd ar gael ar gyfer terfynau gwariant a gweithredu cyllidebu tymor canolig yn ehangach).

Yr Iseldiroedd

Yn yr Iseldiroedd, mae trafodaeth ar reolau cyllidebol ar gyfer y pedair blynedd nesaf yn dechrau ar ddiwedd tymor llywodraeth bresennol, pan fydd Swyddfa Dadansoddi Polisi Economaidd yr Iseldiroedd (CPB) yn cyhoeddi rhagolwg macroeconomaidd 5 mlynedd sy'n cynnwys llwybrau ar gyfer cymhareb balans a dyled y llywodraeth, ac asesiad o gynaliadwyedd hirdymor cyllid cyhoeddus, yn seiliedig ar ragdybiaeth o ddim newidiadau polisi. Yn dilyn yr etholiadau (ar ôl ffurfio llywodraeth glymblaid newydd), mae'r CPB yn diweddarau ei ragolygon tymor canolog ac yn cyfrifo effaith Cytundeb newydd y Glymblaid ar y senario tymor canolog; mae'r llinell sylfaen tymor canolog hon sydd wedi'i haddasu yn cael ei hintegreiddio mewn cyllideb amlflwyddyn newydd gan y Weinyddiaeth Gyllid, ac ar yr adeg honno mae'r llywodraeth newydd yn pennu targedau cyllideb ar gyfer y pedair blynedd nesaf, gan gynnwys terfynau gwariant ar wahân ar gyfer gwariant llywodraeth ganolog, nawdd cymdeithasol a gofal iechyd (sy'n cynnwys tua 80% o gyfanswm gwariant y llywodraeth). Pennir terfynau gwariant mewn termau enwol ar ddechrau tymor y llywodraeth, yn seiliedig ar ragolygon CPB o gyflogau a phrisiau. Yna caiff y tri therfyn eu cywiro'n ychwanegol ar gyfer yr amcangyfrif o effaith rhagolygon diweddaraf CPB yn ystod tymor y llywodraeth. Y Weinyddiaeth Gyllid sy'n monitro'r MTBF, gyda'r gwaith o reoli'r gyllideb yn cael ei ddirprwyo i weinyddiaethau llinell, gyda pholisïau cyllidol y llywodraeth yn destun craffu gan Lys yr Archwilwyr. Mewn achosion o orwario, mae'r weinyddiaeth sy'n uniongyrchol gyfrifol hefyd yn gyfrifol am y cywiriad gofynnol i ddiogelu'r uchafswm gwariant.

Ffynonellau: Vierke a Masselink, 2017, EU Network of Independent Fiscal Institutions, 2021

Awstralia

Mae'r dull "rhagamcangyfrifon" a ddefnyddir gan Awstralia yn cynnwys pennu amcangyfrifon gwariant amlflwyddyn ar gyfer pob un o'r 200 a mwy o raglenni llywodraeth ganolog, a gynhyrchir ar sail set safonol o bamedrau economi gyfan, ar ffurf amcanestyniadau chwarterol o symudiadau cyflogau a phrisiau, lefelau cyflogaeth ac yn y blaen. Yn wahanol i ddulliau mwy cyfyngol o osod terfynau gwariant amlflwyddyn, gellir adolygu'r amcangyfrifon ar bwyntiau penodol, ond caniateir diwygiadau dim ond naill ai i ail-gysoni dyraniadau cyllideb yng ngoleuni newidiadau cydnabyddedig mewn ffactorau allanol sy'n effeithio ar gostau (fel cynnydd mewn chwyddiant neu nifer sylfaenol y rhaglenni), neu i adlewyrchu penderfyniadau polisi dewisol a gymeradwywyd gan y cabinet. Os nad oes unrhyw newidiadau wedi'u cymeradwyo, mae amcangyfrifon y blynyddoedd blaenorol yn aros ac, yn y pen draw, nhw fydd yn gyfrifol am y gyllideb. Wedi'i baratoi gyda'r un lefel o fanylder â'r gyllideb, mae'r amcangyfrifon ar gyfer y dyfodol yn caniatáu cysoni rhwng y gyllideb bresennol ac amcanestyniadau'r flwyddyn flaenorol, gyda gwahaniaethau'n cael eu hegluro a'u categorioedd o ganlyniad i ehangu polisiâu presennol neu greu polisiâu newydd, neu amrywiadau mewn ffactorau allanol sy'n effeithio ar gostau fel y disgrifir uchod. Drwy gydol y flwyddyn, mae'r holl gynigion polisi newydd yn cael eu hasesu a'u hystyried o ran eu heffaith ar y gyllideb a'r amcangyfrifon tair blynedd ar gyfer y dyfodol.

Dangoswyd mai'r dull hwn sy'n perfformio orau o ran hwyluso'r broses o gynllunio gwariant dros nifer o flynyddoedd, gyda'r lefelau isaf o anwadlwydd o ran gwariant blynyddol o'i gymharu â modelau gwledydd eraill. Efallai fod hyn yn cael ei egluro gan y ddealltwriaeth fanwl o ddeinameg gwariant sy'n deillio o'r broses, sy'n sefydlogi'r dyraniad adnoddau o un flwyddyn i'r llall.

Un gwendid posibl yn y dull gweithredu yw y gall defnyddio amcangyfrifon treigl awgrymu nad yw cyfran fawr o wariant (h.y. gwariant ar raglenni presennol sydd eisoes wedi'u gwreiddio a'u hymrwymo ar gyfer cyllid yn yr amcangyfrifon ar gyfer y dyfodol) yn destun adolygiad polisi penodol ym mhob cylch cyllideb. Er mwyn osgoi atgyfnerthu cynyddrannol a sicrhau bod yr amcangyfrifon ar gyfer y dyfodol yn dal yn berthnasol i amcanion polisi'r llywodraeth, mae'r dull gweithredu wedi cael ei ategu yn Awstralia gan ddiwygiadau sydd wedi'u hanelu at sicrhau bod rhaglenni'n cael eu gwerthuso o bryd i'w gilydd i lywio'r broses amcangyfrifon.

Ffynonellau: Harris, et al., 2013, OECD, 2022, Kauffman, 2011, Keating a Rosalky, 1990

Fflandrys, Gwlad Belg

Trosolwg: Mae proses ddatganoli Gwlad Belg wedi bod yn gymhleth am ei bod yn gartref i dair cymuned wahanol. Mae'r model datganoledig yng Ngwlad Belg yn caniatáu i Fflandrys gael ei deddfwrfa a'i llywodraeth ei hun a phwerau datganoledig mewn meysydd fel addysg, diwylliant, yr amgylchedd, yr economi, seilwaith a chyflogaeth. Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae llywodraeth Fflandrys wedi cydnabod yr angen i reoli cyllideb sy'n tyfu yn effeithiol, ac wedi ymdrechu i gryfhau ei fframwaith cyllidebol drwy integreiddio adolygiadau gwariant a fframweithiau cyllidebol tymor canolig.

Proses: Mae'r gyllideb flynyddol yn rhoi amcangyfrif o'r refeniw disgwyledig (cyllideb adnoddau) a'r gwariant a ragwelir (cyllideb gwariant) ar gyfer y flwyddyn i ddod. Mae'r gyllideb gychwynnol hon wedi'i llunio o fewn persbectif sawl blwyddyn i sicrhau cynllunio ariannol tymor hir. Bob blwyddyn, mae'r amcangyfrif amlflwyddyn yn cael ei adolygu a'i addasu ar sail amgylchiadau sy'n esblygu, gan ddefnyddio'r gyllideb gychwynnol fel pwynt cyfeirio. Gyda phob diweddariad, mae'r amcangyfrif yn cael ei ymestyn un flwyddyn ychwanegol, gan gynnal rhagolwg chwe blynedd parhaus, gan gynnwys y flwyddyn gyfredol. Mae'r amcangyfrif amlflwyddyn hwn yn integreiddio polisiau sydd heb eu newid a mentrau polisi dethol i fframwaith cyllidebol hirdymor, gan ragweld llwybr ariannol cyllideb Ffleminaidd. Gwahaniaethir rhwng rhagolygon sy'n seiliedig ar bolisiau presennol ac effaith ariannol polisiau sydd newydd eu cyflwyno. Yn achos polisiau sydd heb eu newid, mae'r tybiaethau sylfaenol ynghylch ffactorau sy'n sbarduno costau ac ymrwymadau cyllidebol yn cael eu dwyn ymlaen i'r blynyddoedd i ddod. Ar ben hynny, mae Fflandrys wedi cyflwyno meincnodau gwariant yn ddiweddar. Meincnod gwariant yw 'cwmrawd cyllidebol sydd wedi'i gynllunio i gadw'r gyllideb ar y trywydd iawn neu i ddod ag ef yn ôl ar y trywydd iawn os yw'n gwyrdd oddi wrth yr amcan cyllidebol tymor canolig'. Mae'r meincnod yn gosod llwybr twf uchaf a ganiateir ar gyfer gwariant cyhoeddus ar yr un pryd ag ystyried y targedau cyllidebol sefydledig i warantu cynaliadwyedd cyllid cyhoeddus ym mhob amgylchiad ac i annog pobl i beidio ag addasu'n ad hoc.

Asesiad: Mae'r OECD wedi asesu bod gan Fflandrys fframwaith cynllunio tymor canolig cadarn ond mae wedi nodi y gellid integreiddio adnoddau cyllidebol yn well. Gan fod yr amcangyfrifon amlflwyddyn yn seiliedig ar y gyllideb flynyddol lle mae'r flwyddyn gyntaf yn rhwymol, gan wneud amcangyfrifon y blynyddoedd dilynol, maent yn dweud ei bod yn bwysig parhau i adeiladu ar y fframwaith cynllunio tymor canolig a sicrhau bod canfyddiadau'r adolygiad o wariant yn cael eu hadlewyrchu nid yn unig yn y gyllideb flynyddol, ond yn y tymor canolig hefyd.

Ffynonellau: OECD, 2024, Adran Cyllid a Chyllideb Fflandrys, 2022.

Ffynonellau

Allen, R., et al. (2017). **Fframweithiau cyllideb tymor canolig yn Affrica Is-Sahara**. Papur Gwaith IMF 17/2023. Washington DC: Y Gronfa Ariannol Ryngwladol.

Curristine, T., et al. (2024). **Sut i ddatblygu a gweithredu fframwaith cyllidol tymor canolig** IMF How-To Note Rhif 2024/005. Wedi'i adalw o: <https://www.imf.org/en/Publications/imf-how-to-notes/Issues/2024/09/27/How-to-Develop-and-Implement-a-Medium-Term-Fiscal-Framework-555581>

Adran Cyllid a Chyllideb Fflandrys (2022). **Amcangyfrif amlflwyddyn 2022-2027**. Wedi'i adalw o: <https://financeflanders.be/wp-content/uploads/2022/11/Multi-annual-Estimate-22-27.pdf>

Harris, J., et al. (2013). **Fframweithiau cyllideb tymor canolig mewn economïau datblygedig: Amcanion, dyluniad a pherfformiad**. Yn: Cangiano, M., Curristine, T. a Lazare, M. (goln). Public Financial Management and Its Emerging Architecture. UDA: Y Gronfa Ariannol Ryngwladol.

Kauffman, K. (2011). **Forward estimates: Rocking or rolling?** Blog IMF PFM. Wedi'i adalw o: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2011/08/forward-estimates-rocking-or-rolling>

Keating, M. a Rosalky, D. (1990). **Rolling expenditure plans: Australian experience and prognosis.** Yn: Premchand, A. (gol.) *Government Financial Management: Issues and Country Studies.* Washington, DC: Y Gronfa Ariannol Ryngwladol.

Rhwydwaith o Sefydliadau Cyllidol Annibynnol yr UE. (2021). **Fframweithiau cyllidebol tymor canolig: Cyfrannu at ddiffiniadau a nodi arferion da.** Papur trafod. Wedi'i adalw o: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/06/MTBF_PAPER.pdf

OECD (2022) **OECD Spending Better Framework.** Wedi'i adalw o: [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2022\)6/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2022)6/REV1/en/pdf)

OECD (2024) **Performance-Informed Budgeting in Flanders, Belgium.** Wedi'i adalw o: https://www.oecd.org/en/publications/performance-informed-budgeting-in-flanders-belgium_425a9e96-en.html

Moretti, D. (2023). **Cyllidebu tymor canolig a chyllidebu o'r brig i lawr yng ngwledydd yr OECD.** OECD Journal on Budgeting, 2023 Rhifyn 3. Wedi'i adalw o: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting-volume-2023-issue-3_ec1d2b4e-en.html

Radu, D. (2023). **Domestic medium-term budgetary frameworks in the EU: Fit for purpose and for the future?** Papur Trafod Economi Ewrop 189. Wedi'i adalw o: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/8973cfb2-be92-41a3-a252-5209f0161a3a_en?filename=dp189_en.pdf

Vierke, H. a Masselink, M. (2017). **The Dutch budgetary framework and the European fiscal rules.** Briff Economaidd y Comisiwn Ewropeaidd 027. Wedi'i adalw o: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/dutch-budgetary-framework-and-european-fiscal-rules_en

Banc y Byd (2013). **Beyond the annual budget: Global experience with medium-term expenditure frameworks.** Washington, DC: World Bank.

Banc y Byd (2024). **Medium-term expenditure frameworks revisited.** Washington, DC: World Bank.

Cydnabyddiaethau

Hoffem ddiolch i Simon Gill a Marc Robinson am ddarparu adolygiad a chynghor arbenigol ar yr adroddiad hwn.

Gwybodaeth am Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi cyngor annibynnol a thystiolaeth o ansawdd da i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru, i'w helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Mae'r Ganolfan yn cael ei hariannu gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol,

Llywodraeth Cymru a Phrifysgol Caerdydd. Mae wedi'i lleoli ym Mhrifysgol Caerdydd ac mae'n aelod o Rwydwaith What Works y DU.

I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch â:

Josh Coles-Riley

+44 (0)29 2087 5345

josh.coles-riley@wcpp.org.uk

Wales Centre for Public Policy

Cardiff University, Sbarc/Spark, Maindy Road, Cardiff CF24 4HQ



www.wcpp.org.uk



029 2087 5345



info@wcpp.org.uk



@WCfPP



Atodiad 1: Dylunio MTBF

Nodwedd allweddol MTBF	Diffiniad a phwrpas	Penderfyniadau dylunio allweddol
Terfynau gwariant amlflwyddyn	Mae terfynau gwariant yn gosod cyfyngiadau ar lefelau gwariant cyn paratoi'r gyllideb. Mewn MTBFs o'r brig i lawr, caiff terfynau gwariant eu pennu ar sail amlflwyddyn ac maent yn berthnasol i gyllidebau blynyddol olynol.	1. <i>Rhwymol neu ddangosol</i> Mewn MTBF, mae terfynau ar wariant ar gyfer blwyddyn gyntaf y gyllideb fel arfer yn rhai rhwymol pan gânt eu cymeradwyo gyda'r gyllideb flynyddol. Mae angen i wneuthurwyr polisi ddewis a yw terfynau ar gyfer y blynyddoedd allanol yn rhwymol (ni ellir eu haddasu) neu'n ddangosol (gellir eu haddasu); mae'r olaf yn gymharol fwy cyffredin, er bod rhai wedi honni bod gwledydd sydd â therfynau amlflwyddyn rhwymol yn perfformio'n well o ran cyflawni eu hamcanion cyllidol tymor canolog. Ymysg gwledydd sydd ag MTBFs, mae dau fath o derfyn gwariant rhwymol: terfynau cyfanredol sefydlog, sy'n gosod terfyn rhwymol ar holl wariant y llywodraeth neu'r rhan fwyaf ohono ac sy'n tueddu i fod fwyaf effeithiol ar gyfer hyrwyddo disgyblaeth gwariant amlflwyddyn; a therfynau gweinidogol sefydlog, sy'n gosod terfynau rhwymol ar gyfer pob gweinyddiaeth llywodraeth ganolog ac sy'n tueddu i fod yn fwyaf effeithiol ar gyfer hwyluso'r gwaith o gynllunio gwariant amlflwyddyn. 2. <i>Enwol neu real</i> Yn y dull symlaf, mae'r llywodraeth yn gosod terfyn enwol ar wariant ac yn ymrwymo i beidio â mynd y tu hwnt i hyn. Mae hyn yn syml i'w ddehongli a'i fonitro ac mae'n addas ar gyfer hyrwyddo disgyblaeth gwariant amlflwyddyn ond gall wrthdaro â blaenoriaethau polisi eraill y llywodraeth os bydd amodau'n newid (er enghraifft, gallai olygu toriadau mawr yng ngwariant y llywodraeth os bydd lefelau chwyddiant yn annisgwyl). Gall terfynau gwariant a osodir mewn termau real sicrhau nad yw cydymffurfiaeth yn cael ei heffeithio gan lefelau chwyddiant annisgwyl; fodd bynnag, oherwydd bod gan wahanol eitemau gwariant cyhoeddus elastigeddau pris gwahanol, mae terfynau go iawn yn fwy cymhleth i'w cyfrifo ac maent yn llai tryloyw ac yn fwy anodd eu rhagweld. Gan eu bod yn darparu'n llawn ar gyfer chwyddiant annisgwyl, mae terfynau go iawn hefyd mewn perygl o wneud

**(Terfynau gwariant
amlflwyddyn
parhad)**

chwyddiant yn fwy hirsefydlog. Mae amrywiad terfynol i derfynau gwariant yn ymrwymo'r llywodraeth i lefel ddiffiniedig o allbwn yng nghyswllt polisi penodol (fel hawl wedi'i deddfu y mae dyraniadau cyllideb yn amrywio yn ôl nifer y buddiolwyr cymwys). Er bod y dull hwn yn sicrhau bod gwasanaethau'n cael eu darparu'n gyson, mae angen systemau uwch ar gyfer prisio, rhagweld a diweddaru amcangyfrifon gwariant.

3. Categoriâu'r gwariant sydd wedi'u cynnwys a'u heithrio

Mae cwmpas terfynau gwariant amlflwyddyn yn amrywio'n eang ar draws gwledydd sydd ag MTBFs, gyda llawer o wledydd yn eithrio rhai eitemau (er enghraifft ar y sail eu bod yn gyfnewidiol, yn ariannol niwtral, yn annewisol, neu'n wrthgylchol) a/neu'n diffinio cyfyngiadau tymor canolig amgen ar gyfer mathau penodol o wariant. Mae'r ddarpariaeth yn tueddu i fod yn lletach ar gyfer y dulliau amcangyfrifon blaensymiau a therfynau cyfanredol sefydlog (sy'n cynnig gwahanol fathau o hyblygrwydd); lle mae terfynau gwariant gweinidogol wedi'u gosod mewn termau enwol (fel yn Ffrainc a'r DU), mae nifer o eitemau'n tueddu i gael eu heithrio er mwyn gallu cydymffurfio ar lefel weinidogol.

4. Amllder adolygu ar gyfer newidiadau polisi dewisol

Mae dau ddull eang o ymdrin â sut mae MTBFs yn cael eu dylunio i alluogi diwygiadau i derfynau gwariant amlflwyddyn er mwyn caniatáu ar gyfer newidiadau dewisol mewn polisi. Mae'r cyntaf drwy **gylch adolygu blynyddol** sy'n galluogi diwygiadau i'r terfynau amlflwyddyn i gyd-fynd â pharatoi'r gyllideb flynyddol; bydd yr adolygiadau hyn o derfynau gwariant tymor canolig yn adlewyrchu newidiadau i'r gyllideb flynyddol a ragwelir yn y tymor canolig a newidiadau sydd i fod i ddod i rym mewn blynyddoedd y tu hwnt i derfyn blynyddol y gyllideb. Yr ail ddull yw defnyddio **cylch adolygu amlflwyddyn** sy'n pennu'r terfynau amlflwyddyn am gyfnod o ddwy flynedd neu fwy; rhwng cylchoedd adolygu, nid yw'r terfynau'n cael eu diwygio i ganiatáu ar gyfer newidiadau mewn polisi dewisol.

Dulliau ar gyfer blaenoriaethu gwariant

Er mwyn i gynlluniau gwariant tymor canolog fod yn gredadwy, rhaid iddynt adlewyrchu blaenoriaethau polisi'r llywodraeth ar yr un pryd, yn ogystal â chydymffurfio ag unrhyw derfynau gwariant dros nifer o flynyddoedd a ddiffinnir yn yr MTBF. Mae hyn yn gofyn am ddulliau sefydliadol ar gyfer blaenoriaethu blaenoriaethau cystadleuol mewn ffordd sy'n ystyried eu heffaith gyllidebol tymor canolog.

Mae dulliau blaenoriaethu gwariant amlflyddyn effeithiol yn cwmpasu'r elfennau canlynol:

1. *Mae cynllunio gwariant tymor canolog wedi'i integreiddio â'r broses gyllidebu flynyddol*

Mae'r MTBFs mwyaf soffistigedig wedi'u hintegreiddio'n llawn â phroses y gyllideb er mwyn i'r holl drafodaethau ar bolisiau refeniw a gwariant ystyried eu heffaith mewn cyfnod o amlflyddyn. Dangoswyd bod y dull hwn o gyllidebu tymor canolog yn cael llawer mwy o effaith ar flaenoriaethu polisiau na dulliau gyda llai o integreiddio i'r broses gyllidebu flynyddol (er enghraifft, y rhai sy'n trefnu cynllunio cyllideb tymor canolog fel proses ar wahân yn dilyn amserlen wahanol i baratoi a gweithredu cyllideb flynyddol).

2. *Mae methodoleg dderbyniol a diamwys ar gyfer gwahanu cost polisiau presennol oddi wrth gost polisiau newydd*

Er mwyn galluogi'r rhai sy'n gwneud penderfyniadau i asesu fforddiadwyedd polisiau presennol ac effaith gyllidol rhai newydd, mae'r MTBFs mwyaf soffistigedig yn gwahanu costau polisiau parhaus oddi wrth gostau cynlluniau dewisol newydd yn gynhwysfawr ac yn gyson, ar lefel crynodeb ac ar gyfer dyraniadau cyllideb unigol. Mae hyn yn gofyn am ddiffinio'n glir yr amgylchiadau lle mae asesiad 'dim newid polisi' yn berthnasol, gyda'r dull mwyaf cyfyngol yn diffinio polisi heb ei newid fel dyraniad heb ei newid yn enwol yn y tymor canolog; mae dulliau mwy hyblyg yn rhoi cyfle i addasu dyraniadau ar gyfer polisiau heb eu newid lle mae newidiadau mewn ffactorau allanol yn effeithio ar eu costau neu nifer y derbynwyr. Mae hyn yn rhoi'r cyfrifoldeb ar lunwyr polisi i

wneud newidiadau polisi penodol os bydd polisiâu presennol yn mynd yn rhy gostus neu mewn perygl o fynd y tu hwnt i derfynau gwariant amlflwyddyn.

*(Dulliau ar gyfer
blaenoriaethu
gwariant parhad)*

3. Ceir fforwm sefydliadol o fewn y llywodraeth sydd â'r grym i drafod a phenderfynu rhwng cynigion a phwysau gwariant sy'n cystadlu â'i gilydd

Er bod eu natur a'u ffurfweddiad penodol yn amrywio yn ôl y cyd-destun sefydliadol a gwleidyddol, mae'r dulliau mwyaf effeithiol hyn o ran gwneud penderfyniadau yn tueddu i sicrhau'r canlynol:

- ymdrin â holl weithgareddau'r llywodraeth;
- ymgysylltu â llunwyr penderfyniadau gwleidyddol ar lefel uchel;
- defnyddio tystiolaeth am berfformiad gwariant;
- cynrychioli'r unig awdurdod gwneud penderfyniadau a'r awdurdod terfynol.

**Dulliau rheoli
gwariant**

Mae dulliau rheoli gwariant yn hanfodol i sicrhau cydymffurfiaid â'r terfynau gwariant a'r blaenoriaethau aml-flwyddyn a ddiffinnir yn yr MTBF, hyd yn oed wrth i amodau allanol newid dros gyfnod y fframwaith.

Mae pedwar math o ddulliau rheoli gwariant yn helpu i sicrhau bod penderfyniadau gwariant yn y dyfodol yn gyson ag ymrwymïadau a blaenoriaethau gwariant amlflwyddyn y cytunwyd arnynt:

1. Diweddariadau rheolaidd i amcanestyniadau gwaelodlin

Mae amcanestyniadau gwariant o ansawdd uchel sy'n cael eu diweddaru'n rheolaidd yn bwysig er mwyn sicrhau bod cynlluniau cychwynnol yn gywir, a bod y rhai sy'n gwneud penderfyniadau yn cael gwybod yn gyflym am bwysau sy'n dod i'r amlwg. Mewn gwledydd sydd ag MTBFs, rhagwelir y bydd y gwariant tymor canolig naill ai a) yn cael ei ddiweddaru'n llawn neu'n rhannol ar ddau neu ragor o achlysuron yn ystod y flwyddyn, b) yn cael ei ddiweddaru'n llawn neu'n rhannol hanner ffordd drwy'r flwyddyn, neu c) ddim yn cael ei ddiweddaru y tu allan i baratoi cynlluniau cyllideb tymor canolig.

2. Ymylon a byfferau

**(Dulliau rheoli
gwariant parhad)**

Mae gwledydd sydd ag MTBF effeithiol yn tueddu i neilltuo ymyl heb ei dyrannu rhwng eu terfynau gwariant tymor canolig a'r gwariant tymor canolig a ragwelir i ymdopi â phwysau gwario annisgwyl. Mae'r rhain yn tueddu i fod yn gymharol fach yn y flwyddyn gyllideb gyfredol ond yn cynyddu yn y blyneddau allanol yn sgil mwy o ansicrwydd ynghylch canlyniadau refeniw a gwariant. Er bod ymylon heb eu dyrannu yn nodwedd synhwyrol o gynllunio cyllideb amlflwyddyn, maent hefyd mewn perygl o greu disgwyliadau y bydd mwy o adnoddau'n cael eu rhyddhau dros amser ac felly lleihau'r ffocws ar bolisïau wrth flaenoriaethu cyllidebau. I atal hyn, gellir mabwysiadu dulliau rheoli gwariant sy'n rheoli sut gellir cael gafael ar gronfeydd wrth gefn o'r fath (er enghraifft, dim ond i ymdopi ag amrywiadau annisgwyl mewn paramedrau a ragwelir ac i beidio ag ariannu polisïau newydd).

3. *Rheoli gallu gweinyddiaethau i ymrwymo i ymrwymadau gwariant amlflwyddyn*

Mae dulliau rheoli ymrwymiad amlflwyddyn yn atal gweinyddiaethau neu adrannau rhag gwneud ymrwymadau gwariant amlflwyddyn sy'n anghyson â chynlluniau gwariant amlflwyddyn y cytunwyd arnynt, ac sy'n berthnasol i bob math o ymrwymiad gwariant o rwymedigaethau cyfreithiol i ymrwymadau contract. Yn Llywodraeth y DU, er enghraifft, rhoddir terfyn dirprwyedig enwol i bob gweinyddiaeth y mae'n rhaid i'r weinyddiaeth geisio cymeradwyaeth y trysorlys ar ei gyfer cyn ymrwymo i ymrwymiad amlflwyddyn.

4. *Cyfngiadau ar gario drosodd*

Er bod cyllidebu tymor canolig yn cynnig cyfleoedd i wella effeithlonrwydd drwy ganiatáu i weinyddiaethau gario tanwariant drosodd, mae angen cyfngiadau i ddiogelu hygredd y gyllideb. Mae'r cyfngiadau posibl ar gario nwyddau drosodd yn cynnwys:

- Cyfyngu ar y math o eiddo y gellir ei gario drosodd;

- Cyfyngu ar gronni trosglwyddiadau o un flwyddyn i'r llall;
- Cyfyngu ar dynnu symiau cario drosodd i lawr mewn blwyddyn gyllideb benodol.

Trefniadau atebolrwydd

Mae trefniadau atebolrwydd yn helpu i sicrhau hygredd MTBF drwy sicrhau bod y llywodraeth yn gallu dangos sut mae'r sefyllfa gyllidebol bresennol a'r sefyllfa gyllidebol a ragwelir yn gyson â'r ymrwymïadau a'r cynlluniau tymor canolig presennol y cytunwyd arnynt.

Mae trefniadau atebolrwydd effeithiol ar gyfer cynllunio cyllideb tymor canolig yn cynnwys sicrhau'r canlynol:

- Cyflwynir cynlluniau amlflwyddyn, cyllidebau blynyddol a chyfrifon terfynol ar sail gymharol, yn ddelfrydol drwy un system ddosbarthu wedi'i chysoni;
- Mae gwahaniaethau rhwng cynlluniau amlflwyddyn a chanlyniadau gwariant yn cael eu cysoni'n gynhwysfawr ac yn dryloyw, gydag adroddiad systematig o'r rhesymau dros y gwahaniaethau hynny a'u heffeithiau ariannol;
- Mae llywodraethau a gweithredwyr cyllideb yn cael eu dal i gyfrif am wyriadau heb gyfiawnhad (gall sefydliadau cyllidol annibynnol chwarae rhan bwysig yn hyn).

Ffynonellau: Harris, et al., 2013, Banc y Byd, 2024, Rhwydwaith Sefydliadau Cyllidol Annibynnol yr UE, 2021